



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 275/2015

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 28 de septiembre de 2015, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 23 de enero de 2015, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar (expte. 30/15), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 14 de mayo de 2014, x, maestra del CEIP "Urci" de Águilas, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños padecidos como consecuencia de la sustracción, durante su jornada laboral, de diversas pertenencias de su propiedad.

Relata la profesora que el día 5 de mayo de 2014 *"mientras estaba en una clase me han sustraído de mi bolso los siguientes objetos: gafas de sol (Prada), una cartera (Desigual), mi DNI, carné de conducir, unos 20 euros en metálico. El bolso se encontraba en otra habitación, guardado en el interior de un armario"*.

Junto a la reclamación aporta copia de la denuncia presentada ante la Guardia Civil, así como facturas por diversos conceptos (reposición de los objetos sustraídos y gastos de gestoría y tasas para la obtención de los duplicados del DNI y del carnet de conducir).

De las manifestaciones realizadas por la actora con ocasión de la denuncia por infracción penal, se desprenden los siguientes hechos:

- Que el bolso estaba en una habitación en el interior de un armario con las puertas cerradas, sin que se pudiera ver el interior del mismo.
- Que los objetos sustraídos son los siguientes: unas gafas de sol; una cartera; tarjeta sanitaria; DNI; carnet de conducir; tarjeta de crédito; y 10 euros en metálico.

A preguntas del agente instructor manifiesta que no le consta que antes haya habido hechos similares; que ni la habitación ni el armario estaban cerrados con llave; que cualquier persona que esté en el centro educativo puede acceder a la habitación; y que en dicha habitación no existente cámaras de seguridad.

Se remite, asimismo, informe evacuado por la Directora del Centro que corrobora las circunstancias de tiempo y lugar en el que se produjeron los hechos en que se basa la reclamación, señalando que en "*el intervalo entre 10.00-10.45, se produce el robo de los bolsos de dos maestras del centro, los cuales se encontraban guardados en un armario de la tutoría de la 1^a planta*".

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación por resolución de la Secretaría de la Consejería consultante, se designa instructora, quien procede a recabar de la Dirección del Centro docente el preceptivo informe exigido por el artículo 10 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RRP).

La solicitud del informe inquiere de forma particular a la Dirección acerca de los siguientes extremos:

- Si existe en el Centro alguna instrucción interna relativa a la guarda de los objetos personales del personal que trabaja en el Centro (si existen taquillas para el profesorado, si se guardan bajo llave en el cajón de la mesa, etc.).
- Destino y medidas de seguridad con que contaba el armario donde se encontraban los objetos sustraídos.
- Personas que pueden acceder al aula donde se encontraban los objetos; en particular, si pueden acceder personas ajenas al centro.
- Si se ha llegado a averiguar si los autores del robo eran o no alumnos.
- Si existe algún seguro del colegio que cubra los daños padecidos por la reclamante.

TERCERO.- Dicho requerimiento es cumplimentado por la Directora del Colegio, que emite informe el 9 de octubre, en los siguientes términos:

"1. Tal y como aparece relatado en el informe enviado, mientras la maestra x impartía su clase le fueron sustraídos diversos objetos personales del interior de su bolso que estaba guardado en su armario de la tutoría, sita en la primera planta del centro.

2. En el centro no existe ninguna instrucción interna en cuanto a la guarda de los objetos personales del personal que en él trabaja. Existen taquillas en la Sala de Profesores, que tiene llave, pero normalmente se usan para guardar otros materiales (agua, desayuno, pañuelos, etc.) no objetos personales.

3. El armario donde se guardó el bolso se destina a guardar tanto material del profesorado como objetos personales ya que las maestras que hacen uso de esa tutoría (Religión-Música-Inglés) tienen los armarios y estanterías distribuidos de la manera que más cómoda les resulta. Tiene cerradura pero no se puede cerrar con llave básicamente porque se desconoce el paradero de la llave. Los armarios tienen más de 25 años al igual que el centro y en todo este tiempo se han ido extraviando las respectivas llaves. Asimismo algunas cerraduras ya no se pueden arreglar.

4. A la tutoría donde se encontraba el bolso puede acceder todo el mundo puesto que la puerta siempre está abierta. En ella se suelen realizar apoyos a los alumnos aunque también suele estar vacía, además es continua la entrada y salida de las maestras en los cambios de clase para recoger material. Al centro pueden acceder personas ajenas al mismo, bien por la puerta de entrada, con la supervisión de la conserje del centro, bien se saltan las verjas puesto que éstas no son muy altas.

5. El centro no tiene ningún seguro que cubra daños por robo al personal que trabaja en él.

6. Nos consta que el robo no ha sido realizado por alumnos del centro ni por familiares de éstos, puesto que la mañana en que se produjo el robo se encontraban en el centro un grupo de madres realizando un taller, las cuales son de nuestra entera confianza.

Sí nos gustaría destacar que durante esa misma semana y/o anteriores-posteriores, se produjeron robos de similares características en otros centros educativos de la localidad. Según hemos podido averiguar, la persona o personas accedían al centro con la excusa de solicitar documentación de antiguos alumnos y aprovechaban para realizar el robo.

7. En nuestro centro no hay cámaras de vigilancia. Disponemos de alarma, proporcionada por el Ayuntamiento, pero que sólo se utiliza, como es lógico, en las horas en las que el centro está cerrado".

CUARTO.- Conferido trámite de audiencia a la interesada, esta no hace uso del mismo al no comparecer ni formular alegación alguna.

QUINTO.- La propuesta de resolución desestima la reclamación al no haberse acreditado la relación de causalidad entre la actividad administrativa y los daños y perjuicios sufridos por la reclamante, que la instructora imputa a terceros sobre cuya conducta dañosa la Administración no debe responder.

En la fecha y por el órgano indicados en el encabezamiento del presente se solicitó de este Consejo Jurídico la emisión de su preceptivo Dictamen, acompañando el expediente e índice de documentos del mismo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Consejo Jurídico ha de ser consultado preceptivamente en las reclamaciones que en concepto de responsabilidad patrimonial se formulen ante la Administración Regional, de acuerdo con lo establecido 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico, en relación con el 12 RRP.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

Este procedimiento de responsabilidad patrimonial se ha iniciado a instancia de parte interesada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.1 RRP.

La condición funcional de la perjudicada plantea la cuestión de la aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial frente a la Administración de los empleados públicos, entendiendo el Consejo Jurídico (por todos nuestro Dictamen núm. 75/99) que la utilización de la expresión "particulares", recogida en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), no debe llevar a una interpretación que excluya a los funcionarios, siempre y cuando sufran un daño que no estén obligados a soportar y medie una relación causa a efecto entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido. En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado (así, Dictamen 1373/1991).

Por otra parte, el Consejo Jurídico viene sosteniendo el principio general en virtud del cual el desempeño o la ejecución de las funciones propias del puesto de trabajo no puede originar para el empleado público perjuicio patrimonial alguno, de modo que el funcionario no debe soportar, en su propio patrimonio, un daño generado en el seno de la relación específica funcional, siempre que no haya mediado culpa o negligencia de su parte (por todos nuestro Dictamen núm. 143/2003). Dicha doctrina refleja el principio general de la indemnidad a favor de los empleados públicos por aquellos daños y perjuicios que puedan sufrir en su persona o en sus bienes por el desempeño de funciones o tareas reconocidos en la legislación sobre función pública. Así los artículos 14, d) y 28 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, establecen que los funcionarios percibirán las indemnizaciones correspondientes por razón de servicio y, en el mismo sentido, el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, también reconoce el derecho a la prevención de riesgos laborales y a las indemnizaciones que reglamentariamente se establezcan (artículos 73 y 72,b, respectivamente), cuyo desarrollo no recoge, en el ámbito de nuestra Región, estos supuestos como susceptibles de indemnización.

En cuanto al plazo para el ejercicio de la acción, se ha ejercitado dentro del año de producido el hecho que motiva la indemnización, de conformidad con lo previsto en el artículo 142.5 LPAC.

Finalmente, el examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos.

TERCERA.- Sobre la no concurrencia de los requisitos que determinan la responsabilidad de la Administración.

En supuestos como el sometido a consulta, es decir, daños sufridos por un empleado público en el desempeño de sus funciones, es preciso distinguir entre aquellos que pueda padecer con ocasión del cumplimiento de tales funciones, pero causados por un tercero, y los padecidos como consecuencia del propio funcionamiento del servicio (dictamen del Consejo de Estado de 17 de abril de 1997). En principio, estos últimos deberían ser reparados en el marco de la responsabilidad patrimonial de la Administración, mientras que los primeros lo serían, en su caso, por el régimen de indemnizaciones previsto en la legislación funcionarial antes referida.

En el asunto que se conoce, atendiendo al concepto por el que se reclama, podemos afirmar que los daños y perjuicios cuya reparación pretende la interesada no se produjeron como consecuencia del funcionamiento del servicio educativo de la Administración regional, sino que, con ocasión del desempeño de dicho servicio, fueron ocasionados por un tercero. Tal como afirma el Consejo de Estado en el Dictamen antes citado, el hecho de que un funcionario con ocasión del cumplimiento de sus obligaciones como servidor público sufra una lesión, no quiere decir necesariamente que exista relación causal entre el resultado lesivo y el funcionamiento de la Administración.

Debe considerarse igualmente que, aunque la jurisprudencia ha venido afirmando de modo insistente que el vínculo causal debe aparecer de forma exclusiva, inmediata y directa, se han venido admitiendo diversas formas de producción mediatas, indirectas o concurrentes que no suponen necesariamente la ruptura de dicho nexo y no exoneran a la Administración de la consiguiente responsabilidad patrimonial (Sentencias del TS de 17 de noviembre de 1998 y 9 de marzo de 1999). Sin embargo, en el caso analizado es patente que el daño, surgido con ocasión de la prestación del servicio público, ha sido producido por la actuación de un tercero, en concreto por la comisión de un hecho delictivo por persona o personas desconocidas, sobre las que la Administración carece, obviamente, de deberes tuitivos o de vigilancia, lo que permite apreciar la ruptura del posible nexo causal que pudiera existir entre la actuación u omisión de la Administración y los daños sufridos. Así lo ha señalado, entre otras, la STSJ Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de noviembre de 2005 (rec. 1704/2005), al indicar, en un supuesto de responsabilidad patrimonial derivada de la sustracción de objetos en las dependencias de un centro público de enseñanza, que *"el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial no significa que todos los eventos dañosos que se produzcan en instalaciones públicas (en este caso, en un Centro Docente), cualquiera que sea su causa, hayan de ser indemnizados por la Administración, ya que la línea causal que va de la acción, omisión o mera titularidad administrativa a la producción del resultado lesivo puede verse rota por la interferente actuación de un tercero o de la propia víctima, tal como ocurre en el presente caso, pues la causa eficiente de lo sucedido se encuentra en la actuación de terceros, en concreto en la comisión de un hecho delictivo por personas desconocidas, rompiendo así el nexo causal con la actuación u omisión de la Administración"*.

La conclusión contraria nos llevaría, como también ha afirmado el Alto Tribunal en numerosas sentencias (entre ellas la de su Sala 3^a de 27 de julio de 2002), a convertir a las Administraciones Públicas en aseguradoras de todos los riesgos sociales dada la amplitud de los servicios que prestan y de las competencias que ostentan, lo que tendría una consecuencia perturbadora *"para una correcta realización y progresiva ampliación de tales servicios públicos, pues el principio de solidaridad de riesgos, que late en el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, con el fin de lograr un mejor reparto de los beneficios y cargas sociales, puede verse frustrado con interpretaciones extensivas del requisito del nexo causal"*.

Para supuestos similares al que nos ocupa, es decir, sustracción de objetos en dependencias de la Administración (por todos, Dictamen 165/2008), el Consejo Jurídico ha destacado que el instituto de la responsabilidad patrimonial no puede desnaturalizarse de manera que se convierta en un seguro a todo riesgo, convirtiendo a la Administración en un centro de imputación de cualquier lesión, que conduciría a la larga a la paralización de la vida, administrativa o no, ya que la simple coexistencia en el tiempo y en el espacio de acciones no ligadas causalmente, constituirían al titular de tales acciones en asegurador universal de cualquier contingencia; en tal sentido la STS, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 6^a, de 4 de mayo de 1998 (Dictámenes números 76/1999 y 84/2002). En este mismo sentido se pronuncia la sentencia de la misma Sala y Sección del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998, y cabe añadir que mantener sin más que cualquier objeto sustraído o perdido en los locales públicos en general pueda desplegar los efectos indemnizatorios de la responsabilidad patrimonial, constituiría una interpretación desmesurada de este instituto jurídico.

En este mismo sentido el Consejo de Estado ha afirmado, entre otros en su Dictamen núm. 3156/1999, que el hecho de que la responsabilidad patrimonial sea objetiva no implica que deba responderse de todos los daños causados en centros públicos; muy al contrario, debe estarse a las circunstancias del caso concreto, que han de mostrar el daño y, sobre todo, la imprescindible relación causal, y en el supuesto que nos ocupa queda patente que fue la propia profesora la que con su conducta confiada propició la sustracción, ya que no custodió personalmente sus pertenencias, dejando el bolso en un lugar de fácil acceso, no sólo para los miembros de la comunidad educativa del centro, sino también para personas ajenas al mismo y dentro de un armario cuya cerradura no era funcional.

Desde otra perspectiva, no es aventurado afirmar que la naturaleza del centro donde se produjo la sustracción de las pertenencias de la reclamante no exigía mayores medidas de seguridad que aquellas con las que, según se desprende de lo instruido, contaba el colegio (un cierto control de accesos por parte del conserje, vallas perimetrales, alarma antiintrusión, taquillas en la sala de profesores, etc.). Si a ello se añade que no se había facilitado a los docentes instrucciones acerca del lugar donde dejar sus pertenencias durante la jornada laboral, cabe concluir que correspondía a ellos aplicar sobre las mismas el deber de cuidado que estimaran necesario para protegerlas de eventuales hurtos o robos, de donde se deriva que en la medida en que la reclamante sabía que el lugar donde había dejado sus efectos personales sin vigilancia era de fácil acceso y que no contaba con una cerradura que funcionara, se puso en situación de tener que soportar el daño padecido, que no puede ser imputado a una actuación u omisión de la Administración, sino en todo caso al tercero que cometió la infracción penal quien, de ser identificado, debería responder de los perjuicios causados, a título de responsabilidad civil derivada del delito o falta apreciado.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, por no concurrir la necesaria y adecuada relación de causalidad entre el daño por el que se reclama y la prestación del servicio público educativo.

No obstante, V.E. resolverá.

